

***POLÍTICAS DE JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA: EVALUACIÓN  
Y DISEÑO***

**ANALISIS DE CASOS NACIONALES EN  
PAISES DE LA REGION ANDINA**

**Enrique Bernales Ballesteros  
Consultor Subregional**

**-Lima, setiembre de 1995-**

## **INFORMES NACIONALES**

**BOLIVIA:** "SER LA JUVENTUD EN BOLIVIA, ¿DIVINO TESORO O CASTIGO DE DIOS?, UN INFORME SOBRE POLITICAS JUVENILES EN BOLIVIA"; ELABORADO POR HUASCAR J. CAJIAS.

**COLOMBIA:** "INFORME DE JUVENTUD COLOMBIA 1995"; ELABORADO POR CARLOS JIMENEZ CABALLERO Y RICARDO DAZA GAMBA.

**ECUADOR:** "LAS POLITICAS DE JUVENTUD EN EL ECUADOR 1975 -1995, UNA EVALUACION ABARCATIVA"; ELABORADO POR MARCELO JARAMILLO VILLA

**PERU:** "POLITICAS DE JUVENTUD EN EL PERU"; ELABORADO POR LUIS FERNAN CISNEROS COLOMA

**VENEZUELA:** "BALANCE DE LAS POLITICAS DE JUVENTUD EN VENEZUELA"; ELABORADO POR MARIO ANGULO H.

## **TABLA DE CONTENIDOS**

### **1. INTRODUCCION**

#### **PIMERA PARTE: BALANCE**

### **2. EL MARCO DEL PROGRAMA DE LAS POLITICAS DE JUVENTUD EN AMERICA LATINA**

### **3. CONTEXTO Y CARACTERIZACION DE LOS INFORMES NACIONALES**

### **4. ENFOQUES PREDOMINANTES EN RELACION AL JOVEN**

### **5. EVALUACION PROGRAMATICA DE LAS POLITICAS DE JUVENTUD**

5.1. Retardo en la incorporación del tema en la esfera pública

5.2. Educación y Empleo

5.3. Otras políticas sectoriales

### **6. EVALUACION INSTITUCIONAL**

### **7. RECURSOS INVERTIDOS**

### **8. BALANCE DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS**

#### **SEGUNDA PARTE: PROPUESTAS ALTERNATIVAS**

### **1. ASPECTOS GLOBALES**

### **2. ENFOQUE ESTRATEGICO**

### **3. AREAS PRIORITARIAS DE INTERVENCION**

### **4. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACION**

### **5. REFLEXIONES FINALES**

## 1. INTRODUCCION

Por iniciativa de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá (CIID), se ha dado inicio a un estudio de proyección continental sobre problemática de la juventud. Los trabajos agrupados como estudios de casos nacionales correspondientes a la subregión andina, analizamos en el presente informe, forman parte del esfuerzo que permitirá tener las bases para un diseño y evaluación de las políticas de juventud en América Latina. Han participado en la elaboración de los informes los siguientes consultores: por Bolivia, Huáscar J. Cajías; por Colombia, Carlos Jimenez Caballero y Ricardo Daza Gamba; por Ecuador, Marcelo Jaramillo Villa; por Perú, Luis Fernán Cisneros Coloma; por Venezuela, Mario Angulo H.

La realización de los trabajos nacionales ha tenido como marco general el programa regional de Acciones para la juventud en América Latina (PRADJAL), así como un documento de orientador previo de pautas metodológicas, en el que se señalaron los fines y objetivos de los estudios nacionales, así como la elaboración de una bibliografía temática, la presentación del estado del arte, el balance de lo existente en materia de políticas de juventud, los recursos invertidos y finalmente, la presentación de propuestas alternativas. El análisis que hemos efectuado sobre los textos preparados para los casos nacionales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, ha tomado en cuenta esta pauta metodológica. No obstante, habida cuenta de las especificidades entre país y país y la necesidad para los investigadores de situarse en la realidad concreta de la problemática juvenil estudiada, nos ha parecido conveniente tomar esa pauta previa, con flexibilidad y disposición para apreciar las variables de diversidad específica, que inevitablemente introduce la realidad de cada país.

Esta opción confirmó su validez en la reunión subregional de La Paz, de noviembre de 1995, donde se discutió el presente informe y los responsables de cada informe nacional de los países de la subregión andina, expusieron ampliamente sus trabajos. Fue una ocasión para mostrar la riqueza y la diversidad de los casos nacionales y la conveniencia de respetar enfoques y niveles de análisis que no son necesariamente generalizables al conjunto de la subregión en todos los casos. Para una mayor fidelidad a los términos de referencia en el estudio de los informes nacionales, el presente análisis ha tomado en cuenta los dos grandes apartados solicitados: el balance y las propuestas alternativas, señalando para cada aspecto criterios que permitan una homogeneización, hasta donde sea posible, en lo que se refiere a la formulación de políticas de juventud para el área. El análisis de los trabajos nacionales, en base a los criterios antes señalados, ha permitido la elaboración del presente informe de la subregión andina. En términos generales, cada uno de los casos nacionales tiene una descripción muy ajustada y precisa respecto de la forma como se ha desenvuelto la formulación de políticas sobre la juventud en cada país. Precisamente, ello ha permitido que la sección balance sea coincidentemente la más rica en información y la mejor elaborada en todos los informes nacionales.

En este sentido, los trabajos permiten disponer de una visión de conjunto que es muy útil para saber con qué bases se cuenta para llevar a cabo un plan de apoyo a las políticas de juventud en cada país, conocer las dificultades y resistencias existentes, cuando se trata de darle un perfil propio al tratamiento y promoción del joven, así como para formular aquellos criterios que permitan la proposición de políticas comunes para el área en el tema del joven. El nivel de excelencia alcanzado por los informes nacionales en el balance, no se mantiene necesariamente en todos los casos, al ingresar a la parte de propuestas alternativas; ello se deberá a las diversas opciones metodológicas empleadas. En efecto, en esta segunda parte de los informes, el concepto de alternativas no aparece como tal en los textos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, correspondiendo a los informes de Colombia y Perú un manejo más ajustado a la prospectiva recomendada metodológicamente. Pero esta diferenciación no significa que sólo en estos dos informes existan propuestas; ellas están en los cinco trabajos, pero vinculadas en cada caso al aparato crítico del balance y con lineamientos que más adecuadamente podrían ser calificados como recomendaciones de carácter general.

En el sentido expuesto, podría considerarse que la parte de propuestas alternativas es óptima en cuanto presentación de lineamientos básicos y sugerencias, sin que ninguno de los textos, tenga un desarrollo más preciso y desagregado. En el caso del Informe sobre Venezuela, no contiene como desarrollo aparte ningún lineamiento de propuestas alternativas. Estas se encuentran diseminadas a lo largo del texto. No obstante la

observación precedente, las sugerencias propuestas contienen elementos creativos que pueden ser muy útiles y eficaces en la perspectiva de darle continuidad y concreción al programa de políticas de juventud en América Latina.

## **PRIMERA PARTE: BALANCE**

### **2. EL MARCO DEL PROGRAMA REGIONAL DE LAS POLITICAS DE JUVENTUD EN AMERICA LATINA**

Los trabajos sobre políticas nacionales de juventud, materia del presente informe, han sido efectuados teniendo como marco general el programa regional de acciones para el desarrollo de la juventud en América Latina, (PRADJAL 1995-2000). Este aspecto ha marcado la metodología empleada, al circunscribir la búsqueda de información y su respectivo ordenamiento al criterio más útil y pertinente para establecer las posibilidades de enlace y continuidad entre las políticas nacionales y los objetivos y perspectivas del Programa Regional. Este encuadre no ha afectado el nivel del campo estudiado; simplemente ha puesto el énfasis en el actor Estado como generador de iniciativas y ente obligado a ocuparse de la población, en este caso, la juventud. En este sentido, la elaboración del informe subregional ha demandado seleccionar aquellos aspectos relevantes de las políticas de juventud en los países estudiados, en la perspectiva del proyecto PRADJAL. En concreto, se han utilizado los siguientes criterios de medición:

- a) El nivel de coherencia y complementariedad de las políticas de juventud con otras políticas; la articulación de los recursos y las especificidades sectoriales.
- b) Las acciones de esas políticas en relación a otros grupos de edad, en especial los de la infancia y la adultez.
- c) La articulación con las políticas económicas, sobre todo en lo que se refiere a la superación de la pobreza.
- d) La globalidad de los propósitos de PRADJAL, que podrían rastrearse en los programas nacionales actualmente en curso, tales como: vivir la juventud como un período útil y gratificante; avanzar en la igualdad de oportunidades de educación y empleo, propender al desarrollo integral de los jóvenes; incentivar la integración de jóvenes en la región y utilización de la OIJ como mecanismo de coordinación, dinamización y ejecución de los programas y acciones del programa regional.

El estudio de los casos nacionales en la subregión andina, para la elaboración del correspondiente informe, ha puesto especial énfasis en los criterios establecidos por PRADJAL en materia de educación, empleo y capacitación, salud, participación e institucionalidad pública. Se trata de campos donde están planteadas necesidades objetivas y muy sensibles de la juventud en toda el área y que sirven como indicadores objetivos para determinar el grado, tipo, forma y nivel de satisfacción, elementos intrínsecos a la problemática del joven, como por ejemplo inserción social, integración, identidad personal, calificación, solidaridad y responsabilidad social, etc.. Deriva de lo expuesto, el particular interés que se ha puesto en apreciar las políticas de educación, empleo y capacitación, salud, participación e institucionalidad pública en cada uno de los países estudiados, para precisar su consistencia y posibilidad. Por otra parte, los resultados obtenidos servirán tanto para tener un diagnóstico actualizado sobre la situación concreta de la juventud, respecto de su relación con el Estado, como de su ubicación individual y social.

Al mismo tiempo y sin perjuicio de lo anterior, aspectos que tienen una estructura sectorial desde el Estado (educación, empleo, salud, etc.) tienen de suyo la posibilidad de articularse y alcanzar mínimos de homogeneidad en el conjunto de la subregión; es decir, una dimensión que debe ser conocida, en la perspectiva de hacer investigación de base, elaborar estrategias de conjunto, formular programas y trazar acciones comunes, como las que el proyecto PRADJAL persigue. Conviene por último precisar que para los efectos de elaborar este informe sobre políticas de juventud en los países de la región andina, se optó por una metodología de carácter transversal y tratamiento temático de las políticas de juventud. Esto quiere decir, como se dejó expresa constancia en La Paz (Nov. 95), que este trabajo no ha pretendido en lo absoluto resumir ni sintetizar los documentos nacionales. Ellos tienen una riqueza en sí y un patrón de identidad que corresponde con el patrón histórico del tratamiento del tema en cada país. Por ello mismo y respetando esa riqueza, se optó por seleccionar aquellas variables susceptibles de convertirse en materia de tratamiento transversal del tema, considerando que era ésta una vía de complementación adecuada al conocimiento

específico de los casos nacionales, respetando en cada uno de ellos, su diversidad específica y agregando tan solo los elementos en común, que por ser tales, pueden ser útiles a un proyecto como PRADJAL.

### 3. CONTEXTO Y CARACTERIZACION DE LOS INFORMES NACIONALES

En términos generales, los informes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, se ajustan a la pauta metodológica y a los objetivos de diagnóstico y prognosis perseguidos aún cuando, los esquemas de trabajo de cada documento nacional tenga un tratamiento diferencial en lo que corresponde a proposiciones alternativas. Es importante señalar, que todos los trabajos se han esforzado por ilustrar el contexto histórico social dentro del cual, se ubican las políticas de juventud. La información que brindan es muy útil para entender el retardo con el que el Estado ha incorporado el tema de juventud a su estructura institucional y adopción de políticas; la orientación vertical y paternalista que prima en la mayor parte de ellas; el contenido elitista y selectivo que persiste en algunas de las políticas y que explica en parte, porqué bajo el patrón de sociedad tradicional imperante en los países andinos hasta avanzada la década de los cincuenta, servicios genéricos e indiferenciados como los de la educación y el empleo, eran calificados como ~~suficientes~~ en calidad y cantidad, en relación a la demanda existente; siendo el patrón dominante la prescindencia de lo juvenil como tema propio y campo individualizado de la acción estatal.

La información de contexto que brindan los trabajos permite asimismo descubrir ciertos ejes que explican la situación actual de las políticas de juventud en los países andinos. Aparecen así el proceso de modernización, la democratización, la migración y la urbanización como factores que en las décadas setenta y ochenta, se convierten en animadoras de la adopción por los gobiernos del período de políticas relativas a la juventud. A su vez, la crisis económica, el cuestionamiento al modelo de Estado populista y la adopción de las políticas de ajuste estructural para liberalizar la economía, aparecerán como los factores que pondrán al descubierto los defectos y limitaciones de las políticas de juventud en curso, desmontándolas en parte, pero sin proponer e implementar modelos alternativos. Pero, en general, los trabajos analizados, son de gran utilidad, en cuanto proporcionan una información por país, a la cual no es fácil acceder y que no siempre está disponible, ordenándola en base a criterios cronológicos, con lo cual se obtiene una secuencia de las políticas de juventud en cada país.

Precisamente, una primera ventaja de este ordenamiento, es la percepción de las contradicciones y la notoria falta de continuidad en la que coincidentemente incurren los diversos gobiernos en cada país de la subregión, cuando se trata de tener, mantener, revisar, profundizar y perfeccionar las políticas en materia de juventud. Desde luego, una situación como esta perjudica al joven, derivando de ello un balance crítico a partir del cual reflexionar sobre nuevas alternativas. No obstante, el valor y la utilidad que tiene cada uno de los informes nacionales, visto desde la perspectiva de una metodología que seleccione los elementos en común, que requiere la elaboración del informe subregional, el resultado es inevitablemente diversificado, en el tratamiento dado por cada autor, en razón, según nuestra perspectiva de análisis, de los siguientes factores:

a) Los trabajos han utilizado principalmente fuentes secundarias e información de lo que en materia de juventud hace esencialmente el Estado. Se trata de una opción válida pero limitada, pues como se señala en los trabajos, en ciertos aspectos esta opción ofrece una visión parcial e incompleta. Este hecho significa plantearse la conveniencia de completar estos estudios nacionales, apelando a información primaria en las propias fuentes estatales, y a tener como contraste, información y análisis procedente de lo que en materia de juventud se hace en la sociedad civil.

b) La ausencia de información proveniente de los propios actores juveniles respecto de las políticas de juventud, de lo que son sus propuestas y cómo perciben su propia situación, es un vacío demasiado sensible en los informes, que proviene de la pauta previa escogida para la realización de los estudios. La excepción es el informe de Colombia que dedica un capítulo a esta cuestión. Sería necesario por consiguiente, que la segunda etapa sugerida en el punto anterior, incluya específicamente el tema de la autopercepción de los jóvenes, respecto de las políticas públicas de juventud.

c) La información presentada es muy variada en los trabajos es desigual, debido a las notorias diferencias en las políticas de juventud de cada país. En efecto, es abundante respecto de los países tratados, cuando

existe una masa crítica significativa, proveniente de los diversos intentos y ensayos públicos por darle un tratamiento singular a la problemática juvenil y adoptar políticas programáticas (Perú; con mayor especificidad en los últimos dos años Colombia, pero principalmente Venezuela, que puede mostrar casi 20 años de instituciones estatales y políticas dedicadas a la juventud, aún cuando con resultados enormemente desiguales y deficitarios).

d) Un tratamiento singular de la información es el aparece en algunos aspectos de los informes de Bolivia y Ecuador. Asumimos que en estos dos casos los autores se han esforzado para incorporar y estructurar como información pertinente al tema, hechos, situaciones, políticas y programas no diseñados para la juventud; que la contienen en algunos casos de manera inclusiva, por tratarse de un grupo poblacional más, y en otros de manera episódica y tangencial. Como revelan los informes, la juventud no ha constituido un asunto prioritario en las políticas públicas de la subregión, y allí donde estas se han formulado, han carecido de integralidad, interrelación, permanencia, continuidad y adecuado financiamiento.

e) En el caso de Venezuela, el informe pone de manifiesto serios problemas de contradicción entre gobierno y gobierno, con una secuela de multiplicación de organismos real o aparentemente dedicados a la juventud. Este hecho ha generado confusión, duplicación, desorden y resistencia de funcionarios y organismos públicos para entregar la información solicitada. Este hecho no sólo retrasó el informe de Venezuela sino que también lo limitó con relación a los otros informes de la subregión. Este trabajo concluye en un balance general y no presenta la parte correspondiente a la proposición de alternativas, aún cuando algunas de ellas están esbozadas, dentro de un texto que es muy prolijo y muy rico en cuanto a información de un período que se remonta hasta 1958, y termina con la explicación de las políticas actualmente en curso.

f) Los trabajos en general tienen gran riqueza descriptiva y se refieren de la manera más amplia y detallada posible, a las políticas públicas de juventud y a la evaluación del aparato institucional que las sustenta y su ejecución. Al respecto debe recordarse que esta opción es parte de la metodología recomendada. En la posibilidad de darle continuidad a estos trabajos podría ser útil el encargar estudios que consideren como temas en sí los diseños de políticas de juventud, sobre todo aquellos que han tenido algún nivel de ejecución susceptible de evaluarse críticamente.

#### **4. ENFOQUES PREDOMINANTES EN RELACION AL JOVEN**

Los informes nacionales han trabajado el acopio de información y análisis de las políticas de juventud, a partir de una matriz común, enriquecida por aspectos de perfil propio distinguibles en cada país, de acuerdo a su realidad y opción de tratamiento de la cuestión. Esta metodología permite una visión comparativa con la cual establecer con una aproximación bastante exacta y objetiva, el enfoque que prima en los países andinos para abordar la problemática del joven. En este sentido, la composición que surge de los informes es la siguiente:

a) Si bien se pueden apreciar algunas diferencias en el modo, el énfasis y la prioridad para la atención al joven, es observable que prima en los países de la región una perspectiva coyunturalista. Esta se caracteriza por la adopción de políticas de corto plazo, para responder a situaciones que repentinamente se convierten en urgentes, derivando de ello la aprobación de leyes, decisiones gubernamentales, adopción acelerada de programas casi improvisados, y transferencia de recursos, que por lo general no alcanzan. Por lo tanto, las políticas de juventud han carecido de continuidad, perfil propio y permanencia.

Según los informes, el sesgo coyunturalista proviene de ofertas electorales con las cuales obtener el voto de los jóvenes. De este modo, los primeros años de una gestión gubernamental pueden significar la adopción de programas de interés para el joven, pero sin consistencia ni probabilidad de permanencia como compromiso público a más largo plazo. Este hecho no es monolíticamente comparable y lo enunciamos mas bien como un rasgo predominante, pues en algunos países, como es el caso de

Ecuador, el fenómeno de la atracción juvenil por la democracia será un elemento que efectivamente tuvo un impacto de renovación y de compromiso, al menos a fines de la década de los setenta y comienzos de los ochenta. En todo caso, lo constatable es la existencia de un fenómeno de oscilación e intermitencia de los programas, que explica en parte su progresivo desmontaje y fracaso. Como ejemplo de esta inconsistencia se pueden mencionar los programas de empleo temporal, los de voluntariado juvenil o los de orientación de la sexualidad, entre otros, que en lugar de tener continuidad y crecimiento de su servicio, se repiten cada cierto tiempo como "novedad" y como parte de ofertas electorales que se cumplen a medias y mal.

b) Deriva de lo anterior, que las políticas de juventud y los numerosos programas de desarrollo de proyectos y líneas de acción, no suelen tener un enfoque estratégico. En efecto, la mayor parte de las políticas no provienen de investigación de base; más aún, el Estado no financia, no recluta investigadores, no trabaja con expertos, ni promueve que las universidades y centros de excelencia científica reciban recursos para que investiguen y mantengan al día el diagnóstico y la formulación de alternativas para la adopción de las políticas de juventud. Estas, por lo general, corren por cuenta de los políticos y profesionales que transitoriamente ocupan altos cargos sectoriales y por burócratas. En una palabra, nacen condicionados por una alta dosis de improvisación y de desconocimiento de la problemática juvenil.

La carencia de enfoque estratégico es visible porque no se observa en las políticas, los programas, los equipos y el equipamiento institucional, una concepción filosófica de cómo reflexionar sobre el joven, su problemática existencial, su integralidad humana y cómo acompañarlo en su proceso global de inserción social, de afirmación de su identidad y de proyección de su individualidad, en su relacionamiento social y acceso a valores como la solidaridad o la justicia. Esta carencia empobrecerá las políticas y tendrá como resultado negativo que el joven no se sienta motivado por programas y acciones llenas de frialdad, que no lo motivan ni lo inquietan. Por lo demás, la ausencia de enfoque estratégico será también observable en otros aspectos como la no consideración del joven como un agente de desarrollo y de cambio social; la no atención a sus dimensiones estéticas, la resistencia para relacionar las políticas de juventud con las económicas, el temor a promover todo aquello que estimule la iniciativa juvenil, las asociaciones autónomas, la participación, los movimientos de voluntariado y la estimulación a la energía juvenil, canalizándola para la lucha contra la pobreza, etc. Como se ve, la carencia de enfoque estratégico neutraliza la eficacia de las políticas de juventud y denuncia las enormes dificultades desde el Estado, para comprender al joven y trabajar con él y por él.

c) No se percibe al joven como sujeto de derechos, en el sentido de situación concreta que demanda del Estado y de la sociedad una singularización que sin tratarlo como un "segmento" ajeno, lo ubique en una problemática vital que tiene sus especificidades y que implica definiciones que marcaran el resto de su vida. Es muy distinto reconocer el derecho del joven a la educación, la orientación psicofísica y de su sexualidad, al empleo, a la recreación, al deporte o la cultura, que tratarlo como un sujeto pasivo de políticas generales e indiscriminadas del Estado, que significan cumplimiento mediocre y burocrático de la obligación de dar educación, incentivar puestos de trabajo a los jóvenes, o construcción de estadios que sólo inciden en el aspecto "espectáculo" de los deportes.

Al no percibirse al joven como sujeto de derechos, se cometen errores como la falta de criterios de prevención y de promoción en las políticas; de prescindencia de canales adecuados de información, tema en el que Venezuela podría ser la excepción; la no comprensión de la situación de los jóvenes de medios rurales, con lo que en concreto estos sufrirán agudos problemas de acceso a todo y serán en la práctica marginales; la desatención a los jóvenes en mayor situación de riesgo; en fin, las políticas de pura represión y sobrepenalización para los jóvenes inmersos en patrones de conducta violenta y delictiva, sin reparar en que el alarmante crecimiento de jóvenes inmersos en esas subculturas violentas, está denunciando la existencia de problemas estructurales irresueltos que tienen que ver con la insuficiencia de la economía, pero también con la precariedad y crisis de la familia, la paternidad irresponsable y la existencia de miles de adolescentes abandonados por la familia, la sociedad y el Estado.

d) Otro elemento que aparece común a los enfoques es la excesiva segmentación que los gobiernos aplican para el tratamiento de la problemática juvenil. Este asunto lo hemos mencionado a propósito de la



evaluación de los programas y de la institucionalidad. Pero visto en su conjunto, en esta perspectiva comparativa, tiene que llamar la atención la dispersión de normas sobre la juventud, la multiplicación de instituciones que sin orden ni concierto, dicen ocuparse de ella; la confusión sembrada en la aplicación de programas repetidos y no evaluados; la tendencia concentradora que ha hecho perder de vista las inmensas posibilidades de trabajo por y con los jóvenes en el ámbito municipal; en fin, la ausencia de criterios y mecanismos de coordinación intersectorial. Esta segmentación es claramente indicativa de la falta de criterios rectores para tratar al joven. En síntesis, los gobiernos parecen no entender al joven; éste, a su vez, librado a su propia situación y ubicación, responde con una creciente desafección por el Estado y lo público. Es un hecho constatable.

## **5. EVALUACION PROGRAMATICA DE LAS POLITICAS DE JUVENTUD**

Un análisis transversal de los cinco casos nacionales revisados, permite observar los siguientes elementos comunes en materia de políticas de juventud, al punto de ofrecer las características de un patrón de conducta coincidente por parte de los gobiernos concernidos.

### **5.1. Retardo en la incorporación del tema a la esfera pública**

a) Las políticas públicas de juventud en Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador son tardías, intermitentes, carecen de continuidad, se presentan como respuesta a estímulos coyunturales y no suelen estar interrelacionadas, careciendo por tanto de integralidad, integración y profundidad. La excepción está representada por Venezuela, que tiene antecedentes que retroceden hasta 1958 y a diversas instituciones públicas que desde entonces han tenido a su cargo la formulación y ejecución de políticas de juventud. En este caso, no ha habido retardo, olvido ni intermitencia, pero sí problemas en la continuidad, yuxtaposición de políticas, confusión y asignación inorgánica de recursos financieros.

b) En términos generales, la preocupación gubernamental por el tema de la juventud se ubica en algún momento de los años setenta y va de más a menos, decayendo la atención de manera progresiva en el curso de la década de los ochenta, en la que la cuestión de la juventud vuelve a mimetizarse dentro de las orientaciones sectoriales de algunos ministerios. De alguna manera, se observa como un elemento común que la crisis económica, que afectará a los países de la región, aunque en menor proporción a Colombia, hizo sentir sus peores efectos en los jóvenes.

c) Las políticas de ajuste estructural, las restricciones en el gasto público, el cambio en los modelos de desarrollo con fuerte presencia del Estado hasta entonces vigentes y su sustitución por las políticas neoliberales, el pago de la deuda externa como requisito exigido por los organismos financieros internacionales, liquidó no pocos de los programas y acciones previstas en favor de la juventud.

Más aún, las estadísticas consignadas en los informes coinciden en líneas generales, en señalar problemas de disminución de la matrícula escolar, deserción, disminución de la oferta laboral, pérdida de empleos que afectaron en mayor proporción a los jóvenes entre los 15 y 24 años, aumento del desempleo y de la informalidad; también incremento de los problemas de salud, desmotivación respecto de las propuestas existentes de participación; en fin, alarmantes manifestaciones de violencia social, particularmente urbana, comprometiéndolo a un elevado número de jóvenes en conductas antisociales y delictivas.

d) Los gobiernos, salvo períodos recientes, como es el caso de Colombia y parcialmente de Ecuador, no han tenido la problemática de la juventud como tema central de la reflexión e investigación de base, que les hubiese permitido disponer de un diagnóstico completo, conceptos adecuados y posibilidades de elaborar políticas, programas y acciones más centradas en un conocimiento profundo del joven, ofreciéndole perspectivas viables de realización personal y correcta inserción social.

Las políticas de juventud aparecen sujetas a patrones estereotipados sobre la problemática del joven, centradas en la noción de atender "necesidades puntuales", carentes de sentido preventivo y de proyección. En cierto modo, se observa improvisación para responder a percepciones sobre la juventud, interferidas por presiones de tipo inmediatista. De esta manera, las políticas de juventud no se presentan en los países de la

subregión como el fruto maduro del análisis científico, la toma de posición ilustrada sobre la cuestión, el planeamiento realista, la ejecución eficiente y el reconocimiento al joven como protagonista y sujeto de derechos, sino como la respuesta parcial, asistencialista, paternalista y casi siempre improvisada que los gobiernos han formulado cada cierto tiempo, para responder a la problemática juvenil. Este manejo explica en gran parte el fracaso de las políticas adoptadas.

e) Aparece con bastante nitidez que la dificultad principal para la formulación de políticas de juventud, adecuadas, continuas y permanentes, radica en la ~~falta de voluntad política~~ de los gobiernos concernidos, para priorizar en sus planes y programas cuestiones referidas a la juventud. Viejos estereotipos de desconfianza hacia el joven, temores a su capacidad de movilización, organización y eventualmente contestación, y en algunos funcionarios y grupos de influencia, la consideración de la cuestión juvenil, como una etapa de tránsito que carece de identidad propia y de connotación sociológica, parecen ser los factores que explican la indolencia y dificultades de los gobiernos para comprometerse en la adopción de instancias institucionales especializadas, y para comprometer recursos públicos en políticas de juventud, en programas y acciones.

f) Como una consecuencia de las interferencias que acabamos de exponer, deriva de los trabajos analizados, que los gobiernos no asumen las políticas de juventud a partir de un reconocimiento del joven como sujeto de derechos (este aspecto está especialmente subrayado en el informe Colombiano), sino como población a la que hay que atender a través de políticas sectoriales generales y de algunos programas y acciones calificadas como servicios derivados de situaciones de insuficiencia o deficiencia problemática, que el Estado por lo general atenderá a través de campañas temporales y no en forma organizada y permanente.

Otro corte analítico nos presenta las políticas de juventud, como ligadas a ofertas ideológicas de los gobiernos de turno y la necesidad a su vez para estos de obtener "logros en el corto plazo". Este sesgo utilitarista será determinante en la adopción de algunas políticas grandilocuentes, populistas y con excesivo acento en obras materiales, carentes de posibilidad para un tratamiento de conjunto y en profundidad de la problemática juvenil. Este aspecto es subrayado en el informe de Venezuela, que señala, dentro del marco del proyecto de estabilidad democrática para ese país, los excesos de la función ejecutora en que han incurrido las políticas de juventud, prescindiendo de una visión integral y de un enfoque de cambio para el tratamiento de la problemática juvenil.

g) La imprevisión, la insuficiencia o la deficiencia en el enfoque de tratamiento al joven se observa prácticamente en todos los tratamientos sectoriales. Tomemos por ejemplo, los programas de salud en la región. Según los informes por país, todos atienden al joven bajo el supuesto de resolverle problemas referidos a su sexualidad, fecundidad, alcoholismo, consumo de drogas, exposición al riesgo de contraer SIDA, etc. Sin embargo, los indicadores de cada uno de estos ítems muestran un crecimiento alarmante que indicaría el fracaso de las políticas de salud en estos aspectos, probablemente porque ellas no entraron a considerar cuestiones sustantivas relativas a los grados, formas y modelos de ubicación e inserción de los jóvenes, así como los patrones socioeconómicos y culturales que actúan en sus respectivos entornos.

## **5.2. Educación y Empleo**

a) Una nota característica común a la subregión, es que el mayor esfuerzo de las políticas públicas se concentra en educación. Esta, sin embargo, presenta mejores logros en la disminución del analfabetismo y la ampliación de la matrícula en educación básica.

b) Adicionalmente se encuentra que las currículas mantienen una visión tradicional, que insiste en la escuela formal, los estudios escolarizados, el plan de estudios rígido y una estructura de funcionamiento que privilegia a las poblaciones urbanas. Es decir, progreso en cuanto disminución del analfabetismo y ampliación de la matrícula y cobertura educativa, pero bajo patrones no modernizados y donde la atención al docente es mínima e inexistente. Por lo tanto, lo que funcionará como modelo promedio, es una escuela masificada, que ayudará muy poco al educando en lo que atañe a calificación personal y preparación para el cambio.

En cuanto a la educación superior, si bien la matrícula ha experimentado un crecimiento significativo, no ha habido una política que ponga énfasis en la diversificación calificada de la oferta y el fortalecimiento de la

excelencia académica. Por lo demás, ha continuado promoviéndose dentro de la educación superior, a la universidad, como canal casi exclusivo de ascenso social, creándose sobre ella una presión excesiva. Este hecho, no niega la apertura a otras modalidades de educación superior, fenómeno particularmente visible en Colombia y en Perú. Pero con muy poca participación del Estado y un abuso por parte de los centros privados que en una significativa proporción han ofertado estudios superiores de capacitación profesional, pero con ínfima calidad académica, personal docente improvisado y sobre matrícula.

c) Fluye de lo anterior, que la educación superior presenta un fenómeno de masificación, (a pesar que la matrícula ofrece una relación de uno por cada diez jóvenes que quieren acceder a ella) y de serios déficits cualitativos que impiden a ese nivel educativo contribuir eficazmente a una formación adecuada de la población matriculada y a los proyectos nacionales de modernización en curso. Por otra parte, salvo escasas experiencias pilotos, la educación está desconectada del trabajo y no prepara diversificadamente en función del modelo de producción existente, la oferta laboral y el tipo de planeamiento socioeconómico en curso.

d) Las políticas de empleo, son temporales y experimentales. Los diseños de conjunto de la economía de los países analizados no corresponden a modelos generadores de empleo y en esta perspectiva las cifras coinciden en señalar que las más altas tasas de desempleo y de informalidad corresponden precisamente a jóvenes en edad de trabajar. Los cinco informes presentan cifras alarmantes de jóvenes que migran del campo a la ciudad y de una muy baja oferta laboral urbana, siendo la escasez de empleo, el problema más caracterizado de la juventud entre los 15 y 24 años en los países de la subregión andina de los países estudiados.

e) En efecto, las cifras del subempleo son bastantes cercanas entre sí y coinciden en este fenómeno: mientras el desempleo abierto se ubica en un rango entre el 12 y el 14%, entre los jóvenes de 15 a 24 años, este desempleo abierto se ubica en un rango del 23 al 25%. Por lo tanto, existe una población juvenil en cada país, que no estudia ni trabaja. El dato es preocupante por sus repercusiones en cuanto autopercepción de rechazo social, marginalidad y conductas violentas.

### **5.3. Otras políticas sectoriales**

a) En cuanto a las políticas de salud, estas son deficitarias, con relación al universo juvenil. Este, representa, entre los 15 y los 24 años, algo más de la quinta parte del total de población en cada uno de los cinco países estudiados, pero ninguno de ellos tiene un perfil de políticas que pueda ser propuesto como modelo de tratamiento de salud integral del joven. Más aún la tendencia que prima es a considerar la salud en términos fisiológicos. Pero al mismo tiempo, existe una falencia en lo que se refiere a los aspectos psicológicos del adolescente y del joven adulto. De esta situación se salvan quienes pertenecen a estratos medios y altos, en cuyos casos es la familia y sus recursos disponibles para conseguir atención privada lo que resuelve esta carencia en las políticas públicas en salud.

b) Los informes contienen otros aspectos desagregados, como por ejemplo, los que se refieren a participación, utilización del tiempo libre, deportes, recreación, cultura, creación de organizaciones juveniles, turismo, etc. En ninguno de estos campos, varía la tendencia ya descrita con relación a la educación, la salud y el empleo. El patrón es el mismo: intermitencia, falta de continuidad, incapacidad para especializar y priorizar, etc. Más aún, podría señalarse sin caer en exageración que en cada uno de estos aspectos, la acción del Estado es todavía más débil, eventual y sujeta a la eficacia de la demandas y las presiones que ejerzan desde afuera.

Este comportamiento irregular, se acentúa en determinados casos, cuando los gobiernos cambian rápidamente de política, en razón de compromisos inmediatistas. Es el caso por ejemplo, de la construcción de campos y complejos deportivos en varias partes de un país, porque va a ser la sede de los Juegos Bolivarianos o Panamericanos. Pero una vez que el compromiso pasó, los campos se abandonan o se dedican a otra cosa, fundamentalmente porque su construcción no respondió a una política de juventud que cultiva de manera permanente, la práctica de los deportes en los jóvenes, razón por la cual no ha preparado previamente técnicos, entrenadores, expertos ni diseñado pautas de formación y capacitación, con los cuales atender la política deportiva. Este descuido, es observable en cuestiones tan delicadas como la participación, la recreación y la promoción de organizaciones juveniles. Pero al presentarse como un práctica casi sistemática,

deja de ser casual y circunstancial, para convertirse en un factor que pone al descubierto la debilidad del Estado y la incapacidad relativa de los gobiernos para asumir políticas de juventud y desarrollarlas consistentemente y eficazmente.

## 6. EVALUACION INSTITUCIONAL

Los cinco informes nacionales han puesto énfasis en la cuestión del espacio y ubicación que la temática de la juventud ocupa dentro del aparato del Estado. También se refieren a las diversas denominaciones y cambios en el lugar y nivel que han experimentado en organismos e instituciones públicas dedicadas a la juventud. Una lectura transversal de los informes arroja la siguiente caracterización:

a) **Precariedad institucional;** Debido a la carencia de definiciones precisas sobre el joven, la problemática de éste no sólo no es abordada integralmente, sino que tampoco existe un espacio propio dentro del Estado, dedicado al planteamiento más de conjunto y coordinación con los organismos participantes en la ejecución de políticas de juventud. En concreto, salvo en Venezuela donde se da un período de presencia institucional a nivel ministerial, no existe una experiencia continua y de larga duración de un Ministerio de la Juventud. Tampoco son generalizables los casos de Institutos de nivel nacional y organización autónoma que se ocupen de las cuestiones de juventud. La precariedad, inestabilidad y existencia efímera, pasan a ser las características que definen el estado incipiente y transitorio de las instituciones pública dedicadas al joven.

b) **Ausencia de investigación de base;** Las instituciones públicas dedicadas a la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas de juventud, suelen presentar organizaciones y formas de funcionamiento que ponen al descubierto la inexistencia de unidades dedicadas a la investigación de base sobre la problemática juvenil; tampoco existen conexiones estables con las universidades y centros de investigación especializadas. Los informes no mencionan estructuras de coordinación intersectorial. Se deduce por lo tanto, que las instituciones formulan las políticas y programas, en base a los datos estadísticos generales y conocimientos estereotipados sobre la juventud, pero sin sustento de base que parta de la investigación científica de la problemática. La misma constatación funciona respecto de la evaluación de programas y acciones. Este hecho ha llevado en la práctica, a veces, a repetir políticas que anteriormente no habían dado buenos resultados.

c) **Planificación;** Sólo muy recientemente, algunos planes de desarrollo nacional han considerado con sus propias especificidades la situación del joven y la necesidad de acompañarlo con una estrategia adecuada. Pero la situación es mucho más crítica en países como el Perú, donde el Instituto Nacional de Planificación se ha eliminado y las políticas al uso desechan cualquier posibilidad de una concepción planificada del desarrollo; o en Venezuela, donde se ha desperdiciado energía, tiempo y dinero, experimentando con múltiples instituciones. Muchas políticas han quedado paralizadas por esta variación constante, mientras otras se aplican simultáneamente por varias entidades.

d) **Inestabilidad;** Las entidades públicas que tienen a su cargo políticas de juventud se presentan como efímeras e inestables, dependiendo su suerte de la concepción que respecto al tema maneje el gobierno de turno. En Ecuador por ejemplo, la problemática juvenil fue especialmente promovida bajo el gobierno Roldos-Hurtado, decae y hasta será un tema hostilizado, que por consiguiente pierde peso en el aparato estatal en el gobierno de Febres Cordero, para luego recuperar su presencia bajo el gobierno de Rodrigo Borja. Situaciones más o menos semejantes podrían verificarse en Colombia, Bolivia y Perú. Venezuela a pesar del mayor tiempo dedicado por el Estado al tema, no escapa a la inestabilidad anotada. ¿Cómo puede ser eficaz una política de juventud si las instituciones que desde el Estado se ocupan de ella son sometidas a tantos cambios y oscilaciones?.

e) **Ministerio de Juventud;** El máximo nivel alcanzado a nivel de institucionalidad del Estado es el Ministerio de la Juventud en Venezuela y el Vice Ministerio de la Juventud creado en Colombia. Pero la constante es la creación de direcciones vinculadas a la juventud, que son ubicadas dentro del Ministerio de Educación. Vale decir que prima una concepción que asocia casi exclusivamente al joven, con las obligaciones que con respecto de él tiene el Estado en materia educativa. Esta visión perjudica la integración con otros aspectos y sectores y empobrece la capacidad pública de atender y resolver eficazmente necesidades juveniles.

f) **Municipalidades;** Existen experiencias parciales y poco numerosas a nivel de organismos departamentales y municipales, donde se han creado oficinas de juventud que tienen a su cargo programas de orientación y atención en su zona, a algunos aspectos de la problemática juvenil. Se trata de un nivel público, excepcionalmente privilegiado para tener a su cargo la animación de políticas de juventud, como por ejemplo, participación, empleo útil del tiempo libre, orientación, asistencia a experiencias laborales, deporte, recreación y cultura. La escasa importancia otorgada a estos niveles prueba la desubicación estatal ante la juventud.

En síntesis, la institucionalidad existente no es la más adecuada y pone en relieve las dudas, improvisaciones y falta de precisión conceptual y de campo en el Estado, para asumir dentro de su estructura, el lugar, nivel y características que debe corresponder al joven. En parte, los fracasos de las políticas de juventud o el resultado aislado y no repetible de los esfuerzos que han sido exitosos, se deben a la desubicación institucional del Estado para el tratamiento de la problemática juvenil. El joven sabe de esta situación, la sufre en su relación con el Estado. Su consciente escepticismo respecto a lo público, su desconfianza al Estado, e inclusive reciente rechazo a la política, entendida como asunción de responsabilidades públicas, es en este contexto, una reacción perfectamente explicable.

## 7. RECURSOS INVERTIDOS

En términos de recursos financieros los trabajos analizados demuestran que el Estado, compromete una parte muy pequeña de los fondos públicos en políticas específicas de juventud. La excepción es evidentemente Venezuela, que es mas bien el extremo opuesto; abundantes recursos, que luego, a lo largo de los 80 disminuyeron, pero que aún así, siguen siendo la mayor asignación a políticas y programas juveniles hoy en día (la Fundación Juventud y Cambio, que funciona dentro del Ministerio de Estado para Asuntos Relacionados con la juventud y la familia, tienen por ejemplo asignado un presupuesto del orden de los casi 7 millones de dólares que se aplicarán para los programas de: información para el empleo juvenil; prevención y atención a la salud juvenil; participación y asociacionismo juvenil y proyectos especiales). Venezuela podría ser citado como un caso doloroso de recursos abundantes, pero que por problemas de deficiente concepción y aplicación, no han producido los resultados deseados. Puede considerarse el área de educación, con las limitaciones señaladas en este informe, como la que concentra el mayor porcentaje de los recursos asignados para la juventud. Los rubros siguientes serían salud y en proporción no significativa, empleo, recreación y deporte. En estos rubros hacer un ejercicio de cálculo para saber cuanto se invierte, nos llevaría a establecer una proporción arbitraria, pues se trata de políticas sectoriales no diferenciadas.

Una parte muy significativa de lo que los países de la región gastan en juventud, proviene de los fondos de la Cooperación Internacional, que va tanto a oficinas públicas, como a ONGs privadas. Este dato es muy significativo. No se trata, como es obvio, de desdeñar o recortar la cooperación internacional. Pero el monto que ésta otorga podría maximizarse en eficacia de resultados, si el Estado destinase mayores recursos y se administrasen mejor. En cuanto a recursos humanos, los Informes demuestran que el Estado no se ha preocupado en preparar especialistas y expertos en políticas de juventud. Tampoco cuenta con el concurso de los pocos que sí están calificados, para la formulación de sus políticas e implementación. Burocratismo e improvisación están presentes en los equipos de funcionarios y profesionales que hacen las políticas públicas de juventud. Los mejores expertos están en las instituciones de la iglesia, en las ONGs y en los organismos internacionales. Esto es también un problema a resolver. Algunas experiencias parciales de preparación de brigadas juveniles y de voluntarios cooperantes jóvenes, se han dado en Colombia, Perú y Venezuela. En todas estas experiencias los resultados son positivos y podrían tomarse como modelo para acciones de comunicación, difusión, entrenamiento, etc., en programas para juventud. No obstante, tales experiencias no han sido asumidas y generalizadas por los gobiernos, como una opción estratégica. Las mejores versiones de entrenamiento y capacitación de jóvenes para trabajar con jóvenes, corresponden a instituciones privadas. En lo que se refiere a infraestructura, los informes son parcos; prácticamente ignoran el tema. Pero deriva de la escasa información que proporcionan, que prácticamente los gobiernos de los 5 países estudiados, no se han preocupado en construir y equipar ambientes propicios para el desarrollo de las actividades juveniles, en sus diversas expresiones.

## 8. BALANCE DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Los informes sobre políticas de juventud en cinco países de la subregión andina han presentado una riqueza de información, que bien puede calificarse como el esfuerzo más logrado de descripción y sistematización sobre las concepciones que sustentan los varios ensayos de políticas de juventud, programas y acciones en cada uno de los países andinos. Es el mejor producto de los Informes y donde radica su principal valor, pues las conclusiones a extraer trazan un panorama realista del cual extraer alternativas para nuevas y más completos enfoques en los enfoques de juventud. Precisamente, en base a las conclusiones que surgen de las políticas analizadas, es de una claridad meridiana que hay coincidencia en la insatisfacción respecto de la ubicación, niveles de especialización, institucionalidad, recursos asignados, tratamiento y resultados obtenidos en las opciones y políticas sobre la problemática juvenil en cada uno de los países andinos. El balance no puede ser, en absoluto positivo, sino, por el contrario, sumamente crítico. El enfoque público sobre cómo plantearse la cuestión del joven y cómo asumir asuntos relativos a la promoción, orientación, prevención y proyección del joven, revela que más allá de experiencias parciales y de nuevos proyectos que recién comienzan hay un enorme déficit de comprensión, prejuicios, anacronismos estatales, tendencias manipuladoras, que al ir acompañadas de comportamientos populistas, demagógicos e improvisaciones, dejan un resultado enormemente negativo: las políticas públicas en el área andina se caracterizan, en lo que se refiere a la problemática juvenil, en el hecho de asignar una prioridad secundaria al joven, no tener un conocimiento cabal de su problemática, improvisar decisiones que por lo mismo se convierten en provisorias, temporales y condenadas a una falta de continuidad; y por un planteamiento deficiente de las instituciones, recursos humanos y financiamiento asignado. Todo esto, en términos de balance, significa que ningún problema sustantivo de la juventud: identidad, inserción, educación, empleo, realización personal, etc., ha encontrado una vía de encaramiento correctamente diseñado.

El resultado obtenido, en consecuencia, es una tendencia al agravamiento de los problemas de la población joven, la repetición de políticas que se sabe de antemano están destinadas al fracaso, una incapacidad estructural en el Estado para asumir con eficacia las responsabilidades que le competen, un dispendio hartamente oneroso de recursos, y lo que es más preocupante, un ensanchamiento dramático de la distancia entre el Estado y los jóvenes. En resumen, un balance negativo y en extremo preocupante. El que el Estado haya programado políticas de juventud en las últimas dos décadas, o el que algunos gobiernos hayan vinculado la democracia con programas de oportunidades para jóvenes, cosa que con diversos grados de explicitación aparecen en los informes de Ecuador, Venezuela y en menor proporción Colombia, no cambia a nuestro juicio el balance globalmente insatisfactorio que extraemos de la lectura de los cinco informes. El Estado, en nuestra perspectiva no ha trabajado en la formación democrática de los jóvenes ni ha estimulado la participación autónoma de éstos, como un factor destinado a estimular la responsabilidad cívica política de la juventud. Más apropiado nos parece sostener que algunos sectores políticos aprovecharon la energía y exigencia natural de los movimientos juveniles, para fortalecer los movimientos de lucha por la recuperación de la democracia. Una vez que esto se consiguió, algunos jóvenes pasaron a ser cuadros nuevos en las experiencias constitucionales democráticas de los ochenta. De manera parcial, esto sirvió para el diseño tentativo de algunos programas públicos en favor de la juventud, pero no se logró cambiar el patrón tradicional sobre cómo conceputar desde el Estado al joven y cómo promoverlo integralmente a través de las políticas públicas.

Otro dato que subrayamos en este balance, es que en toda la región se están desarrollando proyectos de reforma del Estado, dentro de un marco de modernización que al reforzar las iniciativas privadas y a los agentes sociales del proceso productivo, debiera mejorar la función del Estado en sus responsabilidades de servicios, promoción y orientación. Así las cosas, es natural que las expectativas por el lado de las políticas de juventud se incrementen. En efecto, el Estado no debe pretender criterios que se impongan bajo presión u obligatoriamente al joven. Este tampoco debe ser objeto de manipulación, bajo pretexto de mejorar su educación o asegurarle un puesto de trabajo. Un Estado no intervencionista, es aquel que consagra mejores y más lúcidas energías en favor de la promoción, la asignación de recursos con criterios de estimulación a las iniciativas privadas y una organización que pone el énfasis en la infraestructura funcional para el soporte de los servicios que el Estado tiene irrenunciablemente que asumir; educación, salud, promoción del empleo, saneamiento, etc. Así las cosas, el Estado habría ganado un espacio mayor para las políticas integrales de juventud. Pero la gran contradicción, es precisamente, que en este aspecto nada ha cambiado. El Estado,

sigue teniendo una política tradicional, improductiva e ineficiente en relación a la juventud.

También el balance lleva a referirse a la cuestión de los recursos. No es que el Estado asigne en demasía. El criterio ha sido mas bien restrictivo, salvo el caso Venezuela. Pero el problema radica en que una parte considerable de los recursos para políticas de juventud, proviene de los fondos de la Cooperación Internacional. ¿Cuánto tiempo más se podrá recurrir a esta fuente, habida cuenta del desinterés del Estado y de los resultados poco alentadores obtenidos en varios de los más importantes proyectos ejecutados?. Esta pregunta es clave tenerla en cuenta, pues el proyecto PRADJAL y la cooperación de la OIJ, se sitúan precisamente en el campo de una estrategia donde coinciden los propósitos de la ayuda internacional para promover a la juventud del continente, con la necesidad de definiciones y acciones eficaces por parte de los interlocutores públicos encargados en nuestros países de diseñar y poner en práctica programas en favor de los jóvenes. Estas características son comunes a todos los países estudiados y fluye de los respectivos balances este resultado insatisfactorio que aquí consignamos. Pero aparecen también rasgos singulares que no necesariamente alteran el panorama, aunque sí sirven para dar pistas que en su momento permitirían trazar propuestas con políticas de corrección y alternativas reales y viables.

El informe de Bolivia señala con preocupación la dispersión de organismos en el Ejecutivo, para ocuparse de aspectos parciales de la juventud, mientras que el contraste está marcado por un Poder Legislativo que ignora olímpicamente el tema. A nivel presupuestal, los montos son mínimos y las asignaciones erráticas. No debe extrañar en este contexto la conclusión del Informe cuando sostiene que mejor posicionada para el tema se encuentra la sociedad civil, pues la iglesia, las ONGs, tienen las propuestas que en el Estado brillan por su ausencia. Esta crítica se hace más aguda en el informe al señalarse que ni siquiera hay preocupación en las instancias públicas, ante manifestaciones visibles de pérdida en los jóvenes de sus raíces y especificidad nacional. "Existe una ausencia generalizada de propuesta; incluso es posible plantear que no es (la de la identidad) una dimensión del desarrollo de la juventud aun suficientemente valorada" (pág. 61).

El informe de Colombia, abundante en cifras y relación de programas y acciones que en los últimos años han convertido a los jóvenes en sujetos de algunas políticas públicas, no oculta que sólo en tiempos recientes el Estado colombiano ha comenzado a pensar en sus adolescentes y jóvenes, tratando de corregir lo que el informe califica como "colosal estado de exclusión en que se encuentran miles de adolescentes y jóvenes". No obstante, el balance que fluye del trabajo, pone énfasis en la incoherencia con la que se desarrollan las políticas públicas y cómo los servicios fundamentales solo logran acoger a una crecientemente reducida porción de jóvenes. Pero tal vez lo más sugerente del balance es que todo el esfuerzo del Estado respecto del joven; sea en educación, en salud, o empleo, etc., presente un carácter tradicional, en el que el joven es un ser pasivo; un usuario y no un sujeto real y activo de derechos.

En lo que respecta a Ecuador, las conclusiones del informe parecieran sugerir un optimismo que no fluye con la misma amplitud y en los otros países andinos. Tal conclusión proviene del desarrollo de las políticas de juventud en los últimos dos decenios y que han significado ampliación del sistema educativo, creación de programas e instituciones encargadas de atender al joven, presencia de éste en tareas vinculadas con el desarrollo del país e integración a las políticas de cooperación internacional en el tema. El optimismo proviene, del rol que el informe atribuye a la juventud cuando la recuperación de la democracia a fines de los setenta, pero no puede aplicarse globalmente a las políticas diseñadas y puestas en ejecución a lo largo de la década de los ochenta en adelante. Extraemos esta conclusión del propio balance del informe, puesto que señala, también, la existencia de una frágil percepción sobre la importancia que los jóvenes tienen como elemento indispensable para el desarrollo estratégico del país. Por ello, la inversión se concentra exclusivamente en educación, dejando sin atención adecuadas, necesidades de salud, empleo, cultura, etc. En síntesis, si bien el optimismo ecuatoriano parte de un reconocimiento al hecho de la existencia de políticas de juventud en las dos últimas décadas, lo que ciertamente es positivo, el balance global es que no se está aplicando una política integral, constatándose muchas lagunas y déficits. En este sentido, el balance ecuatoriano no difiere de los otros del área andina.

El balance sobre las políticas de juventud en el Perú, se refiere a una década de trabajo en juventud, señalando avances y carencias que indicarían decisión de trabajar el campo y una cierta continuidad antes inexistentes. En esta perspectiva, y sin dejar de reconocer logros en políticas sectoriales que tienden a incluir

el tema, pero donde lo principal es educar y capacitar al joven, el Informe señala la falta de una perspectiva común y convergente, que permitiera trabajar con el joven a partir de su realidad particular: "ninguno logra diseñar una realidad particular que permita integrar a todos los sectores de la gestión pública en un conjunto de esfuerzos dirigidos con y hacia este colectivo. Lo contrario, es decir, la visión por estancos de mundos separados al interior de la Administración Pública, parece ser la pauta que ha gobernado los últimos diez años, las políticas de juventud en esta esfera". Este aspecto, sería el principal del balance y el que de alguna manera enerva varios de los esfuerzos montados para promover al joven.

En efecto, a diferencia del pasado, hoy en el Perú no se puede hablar de "silencio" respecto del tema, porque hay "señales" visibles que indican sensibilización pública para ocuparse de los jóvenes. Pero tal constatación no debe interpretarse como existencia de políticas específicas para los jóvenes. El balance no puede ignorar, por ejemplo, que "se observa un desordenado crecimiento de las instancias encargadas del tema". No existe una racionalidad en su organización. La creación y posterior desactivación de varias de las oficinas públicas; su ubicación en niveles que no corresponden al requerido por la eficiencia y la multiplicidad de iniciativas dispersas, produce serias dificultades en cuanto a la capacidad de gestión de estos espacios. La ausencia de una instancia de coordinación de estos organismos públicos, genera un vacío de autoridad y se traduce en falta de orientación global, duplicidad de esfuerzos y desorden en la asignación de los escasos recursos. "Esta transcripción de una parte del balance general del Informe sobre el Perú, releva de comentarios adicionales. Desde luego, hay esfuerzos importantes en el sector privado que deben ser tomados en cuenta, pero en lo que se refiere al sector público, lo dicho recuerda demasiado las políticas de juventud en los demás países del área andina.

Finalmente nos referimos al balance que presenta el Informe de Venezuela. Como hemos adelantado a lo largo de este análisis, se trata de un país que ofrece la más larga dedicación y experiencia en políticas de juventud, con resultados que no corresponden al tiempo, la dedicación y los recursos financieros invertidos. Señala así el informe la multiplicación de organismos públicos que se ocupan del tema, sin la más elemental coordinación y mas bien rivalizando entre sí: "no han surgido entre ellos, como cabría esperar para evadir el problema de la yuxtaposición, líneas de articulación y coordinación para favorecer más y mejores impactos sobre la difícil situación de la población juvenil. Lo que se ha apreciado, más bien, es un distanciamiento político-programático y los consecuentes riesgos de insuficiencia y solapamiento en el accionar sobre la juventud". Este sesgo negativo ha impedido la existencia de una concepción y una atención integral a la juventud; y del mismo modo ha gravitado para que algunas líneas de acción en favor de los jóvenes hayan sido discontinuadas. De allí que el balance, en una línea bastante crítica señale que la política de juventud mantenga en "enfoque de reproducción" que no renueva ni inspira posiciones más articuladas en favor de la promoción, la interacción y la participación juvenil. Mas que comentarios adicionales, es el texto mismo del balance el que mejor define las políticas públicas de juventud en Venezuela. "En conjunto, no es posible apreciar la presencia de una política de juventud que guarde efectiva sintonía con los problemas más acuciantes que afectan a la población juvenil, ni que opere en correspondencia con los modernos lineamientos de acción recomendados por los circuitos de reflexión, investigación y consulta establecidos a escala regional y mundial".

El perfil de las políticas de juventud nos permite descubrir algunos lineamientos que al ser compartidos como una experiencia común, permiten llevar a cabo una reflexión sobre perspectivas y posibilidades de formular proposiciones alternativas de políticas de juventud, que puedan ser propicias para acuerdos entre los países del área, así como para trabajar con la cooperación internacional y proyectos regionales como el de PRADJAL.

Tenemos así aspectos como los siguientes:

- A nivel de sectores, el que ha concentrado una atención prioritaria ha sido la educación, pero con un enfoque tradicional, de masificación y orientado esencialmente, a la población urbana
- El patrón educativo en vigencia no puede ser considerado globalmente como moderno por déficits tanto en lo que se refiere a su organización, los contenidos humanísticos y técnicos, la falta de recursos humanos calificados, la infraestructura adecuada, la insistencia en educación formal y escolarizada, etc.
- La educación a pesar de su crecimiento no ha desarrollado un modelo de diversificación y capacitación. Esto



en concreto ha significado una falta orgánica entre la educación y el trabajo.

- Las políticas de empleo para jóvenes han carecido de una orientación y promoción tendientes a garantizar en permanencia un mercado de trabajo con oferta de empleo juvenil capaz de atender las demandas de éste para insertarse productivamente en el mercado laboral. La falta de empleo y subsecuentemente el subempleo y el desempleo, son hoy en día el problema más grave que afrontan los jóvenes en el área andina.

- Las políticas en el campo de la salud, son parciales, insuficientes y poco especializadas, en el sentido de una atención integral a la salud psicofísica del joven en su condición de tal.

- Las políticas de participación, estímulo a la incorporación de jóvenes a trabajos de voluntariado, brigadas de cooperación civil, y a la formación de organizaciones civiles autónomas, han sido muy eventuales y en todo caso han carecido continuidad y permanencia, a pesar de resultados y experiencias positivas en los pocos casos de políticas de participación y estímulo a las organizaciones de jóvenes.

- De país a país, pueden observarse algunas diferencias en cuanto a políticas de juventud que contemplen aspectos tales como uso útil del tiempo libre, recreación, turismo, vivienda, seguridad social, deportes, cultura, recuperación de jóvenes desadaptados, información, etc. Pero sin perjuicio de conceder méritos a las experiencias nacionales que puedan existir en estos campos, el hecho concreto es que ningún país andino puede proponerse como modelo de políticas de juventud en los aspectos aquí mencionados, por tratarse de acciones por lo general aisladas, temporales y muy condicionadas por coyunturas donde lo que ha primado son intereses de grupos en el poder, antes que poner en práctica un punto de vista basado en el reclamo de los jóvenes.

- Como se sabe la infraestructura y equipamiento institucional para las políticas de juventud es débil, insuficiente y frágil. Esto es percibido por los jóvenes, que si bien reclaman al Estado por lo que éste deja de hacer en favor de ellos, no tienen una actitud de confianza hacia lo público, recelan de los políticos y procesan un creciente y preocupante rechazo a la política. Todo esto significa un balance, en el que, por un lado, el Estado no ha sido capaz de conectarse con los jóvenes a partir de un reconocimiento explícito de éstos como sujetos de derechos, no ha respetado la integralidad de su identidad personal, ha desarrollado políticas segmentadas y de compartimentos estancos, y desechado requerimientos elementales de coordinación e interrelación sectorial. Pero por el otro lado, los jóvenes han visto crecer sus problemas, aumentando el número de necesidades insatisfechas, a pesar de la existencia de políticas de juventud que antes, es decir, en los años cincuenta y sesenta eran casi naturalmente inimaginables. Por esta circunstancia, el impacto de las políticas debe ser relativizado, aunque como ya se ha señalado, la experiencia debe ser tomada en cuenta para la correspondiente reformulación de las políticas de juventud.

## **SEGUNDA PARTE: PROPUESTAS ALTERNATIVAS**

### **1. ASPECTOS GLOBALES**

Al realizar el estudio comparativo del balance presentado por los Informes Nacionales sobre políticas de juventud en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, se señaló que los trabajos eran muy ricos en información y análisis de lo actuado en el tema, con una cobertura prácticamente total de las décadas de los setenta y los ochenta. A su vez, la parte de propuestas alternativas, tiene un desarrollo diferente, de un lado, porque están subsumidas en el análisis crítico, del otro porque los investigadores han desarrollado con más amplitud sus propias perspectivas de análisis, escapando así a la rigidez de una pauta metodológica previa. Los trabajos analizados, coinciden en la acumulación de información y masa crítica sobre la realidad socioeconómica, política y cultural de un problema concreto: la juventud en la subregión andina. Todos los informes analizados son prolijos en la descripción de las políticas de juventud en sus respectivos países y desde este punto de vista, han contado con material de base para la elaboración de propuestas alternativas. Aunque de un modo diferente, cada uno de los informes, contiene propuesta con las cuales corregir y superar la realidad detectada en materia de juventud. En el informe de Venezuela ellas subyacen a la exposición; en los casos de los informes de Bolivia y Ecuador hay que buscarlas dentro de textos de carácter general, mientras que Colombia y Perú las explicitan y fortalecen como tales.

No obstante, nos parece claro que ha surgido la necesidad de una siguiente etapa de estudio e investigación, una vez identificadas las propuestas más sugerentes y posibles de convertir en políticas y programas de acción, teniendo siempre como marco de referencia el Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL). De este modo, se pasaría del nivel general en el que se ubican ahora

las propuestas alternativas de los Informes Nacionales, a una fase en la que éstas prácticamente se convertirían en proyectos-insumo que formarían parte no sólo de las políticas públicas de juventud a adoptarse en el presente quinquenio, sino del escenario estratégico de cooperación internacional en materia de juventud. Estimamos oportuna esta fase siguiente de identificación de propuestas y practicar sobre ellas desarrollos más específicos y concretos, porque se trata de darle continuidad y operatividad al nivel general que tienen como perfil común las propuestas de los Informes Nacionales. En este sentido, nuestro comentario es una recomendación que tiende a evitar que estudios sumamente ricos por toda la información acumulada, organizada y analizada, se queden como diagnósticos cuya seriedad formalmente se reconoce, pero que no sirven para resolver y modificar la realidad hallada, por falta de continuidad y de desarrollo de las soluciones, es decir, propuestas diseñadas como alternativas eficaces.

En el marco del PRADJAL este riesgo está conjurado porque se trata de un mecanismo de promoción y articulación con las políticas generales o nacionales de juventud, lo que conlleva estudios de base para probar los instrumentos de acción y porque juega un rol muy importante en la coordinación, dinamización y ejecución de los programas y acciones que contempla el programa regional, incluidos las correspondientes participaciones nacionales. Sin entrar aún al comentario más desagregado de las propuestas alternativas contenidas en los Informes nacionales, pero relevando en este nivel general, su importancia, nos parece oportuno indicar que éstas han sido formuladas en relación a la educación, el empleo y la capacitación para el empleo, la salud o la participación e institucionalidad pública. Todos estos aspectos corresponden con los temas y líneas de acción del PRADJAL. Se trata entonces de precisar las propuestas, de desarrollarlas para convertirlas en proyectos a través de los cuales caminar hacia programas de acciones que contribuyan a una mejor situación de la juventud. A este respecto, la conversión de las preguntas alternativas en proyectos, le daría los "criterios guías" que en su formulación actual no tienen, pero que son necesarios para la toma de decisiones sobre políticas de juventud, cualquiera sea el campo o sector donde se adopten. Estos "criterios guías" según PRADJAL son las siguientes: integralidad, eficacia, innovación, perdurabilidad, aplicabilidad, concertación y participación. Esta perspectiva nos parece indispensable para que la presentación de propuestas sea un paso efectivo en favor de la plasmación de las políticas de juventud en cada uno de los países andinos.

La lectura transversal de las propuestas alternativas permite señalar que éstas han sido formuladas con sujeción a la pauta previa. Esto es: enfoque estratégico, áreas prioritarias de intervención y estrategia de implementación. Cada cual, dentro del marco de su respectiva realidad nacional. Este dato obliga a señalar aquellos elementos comunes a las propuestas. En este sentido, encontramos una alta convergencia de propósitos y objetivos que podría resumirse en los siguientes términos: Todas las propuestas parten de la necesidad de atacar la problemática juvenil como una opción de identidad, promoción y respeto al joven. Esta común perspectiva se encuentra como fundamento del enfoque estratégico. Complementariamente las propuestas coinciden en identificar al joven como agente óptimo de cambio social. Este enfoque apunta a remover el concepto tradicional que considera al joven como sujeto pasivo al que hay que atender en algunas necesidades básicas, pero sin estimular su energía creativa y sus potencialidades como animador del cambio social.

Otro lineamiento que subyace a las propuestas es el que señala la urgencia de relacionar las políticas de juventud con el modelo económico vigente y no excluir al joven en función de modas y manejos estrictamente coyunturales. Este criterio apunta acertadamente, a prevenir sobre esa racionalidad puramente competitiva que prima en el modelo y las políticas neoliberales, actualmente en curso en los países andinos. El modelo tiene virtudes que no se discuten como la necesaria modernización de la economía y las restricciones al intervencionismo estatal y al populismo improductivo. Pero lo que resulta un exceso es que en nombre de una competitividad absoluta y de un espontaneísmo total del mercado, el Estado renuncie a prestaciones de servicios que son su razón de ser y que se traducirían en la multiplicación de niños, adolescentes y jóvenes abandonados a su suerte, en asuntos tan vitales como la educación, la salud, la recreación o la generación de oferta de empleo. En esta misma perspectiva y complementariamente a los elementos subyacentes a las propuestas anteriormente descritas, este otro lineamiento que se refiere a la necesidad de estimular la participación juvenil, la igualdad de oportunidades, la información adecuada y en conjunto, atacar la pobreza. Pero el criterio global que atraviesa todas las propuestas es sin duda, la noción del joven como sujeto de derechos, sugiriéndose que en la perspectiva de PRADJAL y la mayor toma de conciencia en la región, en los

últimos años, este enfoque adquiera consistencia y posibilidad para las políticas de juventud del presente quinquenio, en adelante.

## 2. ENFOQUE ESTRATEGICO

La parte metodológica común señaló la conveniencia de apoyarse en las líneas establecidas por el PRADJAL, para que en este nivel las propuestas alternativas enfocaran los desafíos a los que se enfrentan los jóvenes en este final del siglo y se prosiguiera a continuación con una identificación del rol de los jóvenes en el diseño y la instrumentación de estrategias alternativas de desarrollo. Como se puede apreciar, la pauta implicaba una opción conceptual, respecto del joven, entendiendo a éste como un sujeto activo, dejando de lado la concepción tradicional que lo considera como parte de "políticas" a las que tiene que someterse, pero donde no hay ningún elemento que lo promueva en su capacidad de iniciativa, que lo considere en sus derechos como joven, incluyéndolo en tal sentido como un participante activo de las políticas de juventud. No todos los Informes nacionales se han ceñido a esta pauta y sería más adecuado estimar que han incluido los lineamientos de PRADJAL desde una perspectiva de conjunto. La opción debemos considerarla válida, aunque metodológicamente, hace más difícil la tarea de hacer comparaciones a partir de las cuales establecer una proyección de políticas para el conjunto de la subregión andina.

Este es el caso, por ejemplo, del Informe sobre Bolivia, que propone valorar a la juventud como "un movimiento social con potencia y propuestas propias capaces de construir o descomponer el tejido social". A partir de tal premisa sugiere nuevas propuestas sectoriales que tengan como elemento común "la constitución de políticas específicas que enrolen al joven como sujeto participativo y que integre todas las dimensiones del desarrollo". En este sentido, previo a las propuestas sectoriales, el Informe propone un marco fundamental a su contenido que califica como "identidad generacional", buscando compatibilizar criterios respecto a los grupos de edad que la componen, las diversidades que a su interior existen, etc. Estima a partir de este núcleo, se podrán formular política sectoriales coherentes.

El enfoque estratégico si aparece explícito en el Informe Nacional de Colombia, que acuña el concepto de "Enfoque de Derechos" como un eje integrador de las políticas de juventud y criterios que crucen transversalmente las instituciones, los sectores, los programas y las acciones relacionadas con la juventud. Esta noción de "Enfoque de derechos" deriva de la crítica que el informe hace al carácter inmediatista, obsesivo en la formulación de programas y resultados, que muchas veces actúan sobre la epidermis, pero sin resolver los problemas sustantivos. No obstante, este "enfoque de derechos" no renuncia a la inclusión de derechos programáticos que la legislación considere respecto del joven. Sino que estima su consideración dentro de una perspectiva de derechos de la persona. ¿En qué consiste esta perspectiva?. Según el Informe en una noción propia y adecuada de ~~sujeto~~ a desarrollar en las políticas de juventud, de manera que se le atienda no solo en sus necesidades, sino también en sus capacidades.

Esto implicará considerar el SER, es decir, lo sustantivo de la persona, y el ACCEDER, es decir, los atributos, bienes y servicios sobre los cuales puede la gente construir sus vidas. En estas dos dimensiones radicará el hacer explícita a la persona, incluyendo las construcciones que él realiza. La propuesta colombiana señala que esto es vital en el joven; él debe saber construir su especificidad de joven; pero hay que darle los instrumentos. Ser y acceder aparecen en primera instancia como dos nociones abstractas, complejas y de materialización difícil para su traslado a políticas. Pero esta dificultad nos parece más aparente que real, porque de lo que se trata y ésta es la clave que facilita la cuestión, es que los planes, proyectos y programas, propongan un rol activo con el joven; hacer con él y no simplemente para él, las políticas de juventud, como si fuera un ente acrítico meramente receptor. Así pues, el enfoque de derechos, como enfoque estratégico consistiría, en promover, capacitar y trabajar con el joven, pero a partir de asignaciones protagónicas al propio joven, en función de la identidad, energía, creatividad y estímulo a su especificidad de joven. Nada de esto es imposible de construir; depende, al fin y al cabo, del énfasis y de la concepción de base sobre el joven, con que se formulan y se ejecutan las políticas de juventud.

El Informe sobre el Ecuador desarrolla un esquema singular cuyo pivote esencial es la variable políticas del período democrático que inicia Ecuador a fines de los setenta y el marco favorable que ese proceso ha significado para que la problemática de la juventud cobre algún significado en la adopción de las políticas

públicas. Esta orientación ha marcado todo el trabajo y difiere en este sentido, de los demás informes. La parte prospectiva del informe ecuatoriano tiene la misma característica de optar por una estructura propia que se ajusta a una lineamiento deductivo de conclusiones y recomendaciones. Es decir, no se asume la necesidad de un enfoque estratégico, ni consecuentemente una estrategia de implementación.

En todo caso, partiendo de un diagnóstico que acepta progresos, pero también limitaciones provenientes de la falta de aplicación de una política integral, el informe derivará de ello algunos criterios operativos tales como: el incremento de la participación de la juventud en la planificación y discusión de acciones que van en su directo beneficio, la dotación de un marco jurídico que mejore las condiciones sociales del joven y favorezca el fortalecimiento institucional de las entidades que tienen que ver con juventud; la necesidad de establecer mecanismos de coordinación que permitan un uso eficiente de los recursos que se invierten; la conveniencia de encontrar fuentes alternas de financiamiento, cuyo uso sea menos rígido y más ágil, para lo cual se podría crear un fondo social para el desarrollo de la juventud; urgencia de conocer más a fondo la situación actual en la que viven los jóvenes y mejorar las fuentes de información; elevarlos a niveles de cooperación tanto bilateral como multilateral.

Todos estos aspectos deben, por cierto, estructurar las políticas de juventud y hubiera sido preferible que se insertaran de manera más concreta y específica dentro de una estrategia determinada, tanto como enfoque, y como implementación. En todo caso, subrayamos el planteamiento con el que termina el Informe y que pone de manifiesto la necesidad de que "el Estado se preocupe por brindarles mejores condiciones de vida y porque las instituciones que tienen a su cargo el trabajo con jóvenes cuenten con recursos económicos, con personal capacitado, con mecanismos de coordinación y con estabilidad, en definitiva con respaldo.

El Informe sobre las políticas de juventud en el Perú es metodológicamente uno de los mejor logrados. La parte correspondiente a las propuestas, no solo tiene en cuenta el diagnóstico y balance realizado por el propio informe, sino que elabora un enfoque estratégico que partiendo de la realidad hallada, sugiere una estrategia basada en la íntima relación entre las políticas de juventud y la política económica, desde una perspectiva que no solo busque mejorar la situación del joven (empleo, acortamiento de las distancias económicas y sociales entre jóvenes, combate eficaz a la pobreza, etc.), sino identificar a éstos como agentes de desarrollo y cambio social, haciéndolos partícipes activos en el desarrollo nacional.

Complementariamente, el Informe liga el diseño de la estrategia alternativa con la información oportuna para la toma de decisiones; igualmente plantea la estrategia a partir de la revisión y reformas sectoriales de los sectores que intervienen en el tema, antes que cerrarse a una ley todista de juventudes, sugiere asumir un punto de vista en el que la política de juventud se refiera no solo al Estado, sino también a la sociedad civil, al joven y a sus organizaciones; concomitantemente con lo anterior, promoción de la participación juvenil; revalorización de los espacios locales, etc. Pero el Informe dice bien cuando señala que este enfoque estratégico sólo tiene sentido si apunta a una política integral de juventud, donde estén asegurados los mecanismos de interlocución y participación de los jóvenes en su diseño, pues es indispensable que las organizaciones juveniles estén debidamente involucradas en el proceso de hacer una nueva política de juventud, que apunte al protagonismo responsable de los jóvenes.

Por último, el Informe sobre las políticas de juventud en Venezuela, adolece, como hemos señalado anteriormente, de una parte desagregada, de propuestas específicas. Es más bien a través del análisis crítico que cruza a todo el texto que se pueden derivar algunas reflexiones que apuntan a sugerir criterios con los cuales elaborar propuestas alternativas. En este sentido, y habida cuenta que Venezuela es el país del área con mayor tiempo de antigüedad en el tema y donde hay mayor acopio de experiencias, asumimos que un enfoque estratégico en este país podría estar conformado por tres ejes: una conceptualización más precisa del joven, su identidad y derechos específicos como joven; una reformulación de las instituciones públicas que se ocupan de la problemática juvenil, de tal manera que se racionalice la organización, se unifiquen algunas entidades y se establezcan criterios de coordinación entre las que subsisten; por último, una administración más eficiente de los recursos asignados para los programas y acciones en el tema juventud.

Estos tres ejes; constituirían, asumimos, el "Enfoque de cambio" que es el que alienta el Informe venezolano. Tal enfoque, podría revertir algunos de los errores observados en el diseño y ejecución de las políticas de

juventud en Venezuela. El Informe es muy contundente al establecer la brecha existente entre las expectativas forjadas con la dedicación, instituciones y recursos asignados a las políticas de juventud y los pobres resultados obtenidos. Una reestructuración global podría aprovechar mejor la experiencia acumulada y atacar con resultados óptimos, los problemas que afectan al joven en asuntos como la educación, la capacitación, el empleo, la participación y especialmente la violencia social que involucra en su producción a muchos jóvenes. La crisis económica y social que afecta a Venezuela en los últimos seis o siete años ha golpeado particularmente a los jóvenes. Un enfoque estratégico sobre cómo reorientar las políticas que se refieren a él, es en conclusión, un asunto urgente.

### **3. AREAS PRIORITARIAS DE INTERVENCION**

En términos generales, los informes nacionales, unos de manera explícita y los otros, sugerida dentro del balance de las políticas sectoriales, han identificado cinco áreas prioritarias para el trabajo con los jóvenes: educación, empleo, salud, participación y recreación. No se trata de campos nuevos pues la educación, por ejemplo, ha concentrado hasta el momento la atención principal del Estado, al punto de establecerse una especie de identificación de lo educativo, como el campo privilegiado, sino el único donde el Estado podía hacer algo por la juventud. Precisamente, una óptica como esta llevó a problemas de masificación y de contenidos equivocados en la educación. A su vez, los otros aspectos eran asumidos como compromisos marginales, con lo que el resultado ha sido déficits visibles en materia de empleo, salud, participación o recreación. Desde esta punto de vista, las áreas prioritarias tienen que seguir siendo las mismas, pero cambiando el enfoque y añadiendo aspectos relativos a los sectores que dentro de la juventud se encuentran en una situación que demanda una atención urgente. Tal el caso, por ejemplo, de los jóvenes del medio rural, los que están en extrema pobreza, o lo que constituye grupos de riesgo: delincuencia juvenil, consumo de drogas, etc..

En el sentido expuesto, el Informe de Bolivia, sugiere que el énfasis de la nueva política debería ser diseñar metodologías participativas desde la educación primaria, diversificar la propuesta educativa, en cuanto alternativas a la Universidad y hacer que ésta adquiera criterios de excelencia y coherencia con la realidad nacional. En el caso Colombiano, la materia educativa es reubicada dentro de su propuesta de Enfoque de Derechos, lo que significa apertura a la especificidad en las múltiples expresiones singulares que la juventud presenta. La educación tendría que considerar aspectos tales como la formación de la subjetividad en los adolescentes y jóvenes, el enseñarles a pensarse a sí mismos, prepararlos para el ámbito de la relación y el ejercicio responsable de la libertad, etc. Todo esto, como una propuesta válida para todos los niveles educativos.

En el caso del Ecuador, aunque el tema no aparece explícito, subyace que es un área prioritaria, ampliando su cobertura y vinculando educación con empleo, combate a la pobreza y desarrollo. El Informe del Perú, por su parte señala la necesidad de asumir la promoción de una educación humanista y tecnológica, " que haga del joven una persona con proyecto de vida, capaz de enfrentar acertadamente los retos diarios, como también estar preparado mínimamente para competir en el mercado laboral, facilitando así su incorporación a la sociedad". Finalmente, el informe venezolano se refiere a la necesidad de propender a una reforma del Ministerio de Educación, que al producirse en simultaneidad con otras instituciones que participan en el campo de las políticas juveniles, generaría la aplicación del enfoque de cambio en todo lo que es educación. Este criterio, aunque muy general y con énfasis en el aparato institucional, incluye un interés prioritario por lo educativo.

Los otros aspectos escogidos como prioritarios empleo, capacitación, salud son mencionados con diverso nivel de desarrollo y teniendo como perspectiva común el que corresponden con enfoques integrales. En este sentido, convendría resaltar, las propuestas que ponen énfasis en la participación de los jóvenes y en el estímulo a sus organizaciones, en la medida en que ambas cosas pueden considerarse como movilizadoras de las energías juveniles y motivadoras para obtener mejores resultados en las políticas sectoriales. Más que entrar al listado por país y desde la coincidencia existente en cuanto áreas y sectores prioritarios, en una reformulación de políticas de juventud, nos parece de mayor utilidad la idea de desafíos a enfrentar, que aparece en el Informe de Perú, para que las prioridades establecidas se concreten en programas y acciones viables: "observamos cuatro áreas problemáticas que anotamos para una agenda de discusión. La institucionalización del asunto juvenil, la integración coherente del conjunto de normas relativas a los jóvenes,

el vínculo de la educación con las conceptos de desarrollo humano y la participación ciudadana, y por último, el fomento de la libre información para y sobre los jóvenes, como medio de promover la igualdad de oportunidades". Estas cuatro áreas constituyen a nuestro juicio, una agenda, que sin excluir otros temas, puede servir para encausar esfuerzos en una perspectiva de darle solidez y efectividad a la reformulación de las políticas de juventud. Así como a su priorización al momento de estructurar programas, acciones y asignar recursos.

#### **4. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACION**

Este último aspecto, de las propuestas alternativas, es el que permite medir con mayor exactitud la viabilidad de éstas, evitando al mismo tiempo que su formulación se quede a un nivel de enunciado de buenos propósitos. Habría sido preferible que para el desarrollo de este punto, los informes se ciñesen a la pauta metodológica contuvieran un desarrollo preciso en este punto. No obstante, la cuestión se ha resuelto, teniendo en cuenta la coincidencia que existe entre todos los trabajos a nivel de balance y de propuestas alternativas que en esa parte de cada informe surgen. En este sentido, y como una consecuencia natural de la masa crítica acumulada, nos hemos permitido generalizar como estrategia de implementación, la que aparece en el Informe de Perú, ampliándola y complementándola con la trazada en el Informe sobre Políticas de Juventud en Colombia. En este sentido, la estrategia de implementación para elaborar y poner en práctica las políticas de juventud sugeridas, podría contar con los siguientes elementos:

- Identificar actores estatales y constituir un sistema nacional de juventud, que atravesaría y englobaría las políticas sectoriales.
- Evaluar la conveniencia de crear oficinas sectoriales de ejecución.
- Otorgar importancia a los gobiernos locales, como instancias idóneas para asumir líneas de acción que incorporen dinámicamente al joven de su jurisdicción a través de programas que al mismo tiempo que lo benefician, lo hacen partícipe y le dan responsabilidad de trabajo que lo integran de una manera socialmente positiva en la comunidad.
- Establecer los criterios y poner en práctica un plan que revalorice a los expertos en la problemática y les dé responsabilidades concretas de trabajo.
- Ampliar, profundizar y hacer más intensa la conexión y las líneas de proyectos a realizar con la ayuda de la cooperación técnica internacional.
- Crear una Comisión Intersectorial, para el estudio y el diseño de las políticas y al mismo tiempo, crear o reforzar cuando ya existen, organismos tipo Consejo de la Juventud, que en adición de discutir sobre su propia problemática, actúen como contraparte.
- Fortalecer y en todo caso organizar red de investigadores privados que aporten interés, conocimiento y especialización en la problemática juvenil.
- Estudiar y conseguir los recursos para formar Centros de Información para jóvenes.

Finalmente y como un criterio operativo que puede atender todos los requerimientos de una estrategia de implementación tan amplia y compleja como la sugerida, convendría evaluar, según el grado de necesidad en cada país, la elaboración y aplicación de una encuesta nacional de la juventud. Es probable que en algunos países de la región no se haya hecho nunca ejercicio como éste que sugerimos o que en todo caso esté desactualizado, o sea insuficiente como instrumento para la elaboración de propuestas alternativas. Es en este sentido, que la encuesta nacional puede ser de gran utilidad. Una estrategia de implementación como la que se ha sugerido compatibiliza en muchos aspectos con las preocupaciones valorativas que contiene en este acápite el Informe colombiano. Desde el punto de vista del informe subregional, nos parece de un enorme valor las reflexiones teóricas que plantea el informe colombiano, el mismo que en algunos pasajes plantea aspectos críticos y alternativos a las formulaciones teóricas del PRADJAL. Son ciertamente aspectos de una discusión valorativa que no hay que descartar, y que puede darse en el contexto de la continuidad del trabajo, que precisamente el Informe colombiano propone.

Es en este sentido, que encontramos perfectamente compatible con las opciones, líneas arriba pauteadas, una tesis como la que hace de la necesidad de proponer a los jóvenes la construcción de sus identidades y centralmente sus vidas en interacciones con los adultos y con los pares que realizan en diversos escenarios incluidos los de los servicios, el centro de la estrategia de implementación de proposiciones alternativas.

Desde luego, que esta idea surge de la concepción estratégica de "enfoque de derechos". Pero, la realización de ésta, lleva necesariamente a pensar en cuestiones concretas tales como lo que el propio Informe colombiano señala: "construcción de estructuras polivalentes de servicios, y en esa perspectiva, participación social y política, integración social y convivencia; educación, salud y trabajo.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Un comportamiento tradicional del Estado en los países andinos, caracterizado por el elitismo, la concentración del poder y el centralismo como estructura y administración del sistema social, económico y político, al que acompañaba una sociedad cerrada, excluyente y marginadora, impidió por largo tiempo la existencia de políticas públicas de juventud. En el Estado tradicional andino, la problemática del joven no era un tema del cual hubiese que ocuparse singularizando espacios y asignando recursos. El adolescente y el joven eran simple y llanamente integrantes de una familia, cuya atención corría exclusivamente bajo la responsabilidad de sus padres. Esta manera de entender la cuestión juvenil, explica que la única entrada desde el Estado al tema, haya sido básicamente la educación, pero entendida como aprovisionamiento de sistemas escolares rígidos, concebidos para la aprobación de un determinado plan curricular, pero donde el Estado renunció a proponer una filosofía de la edad juvenil y a vincular la educación con la formación integral del discente y con la perspectiva del desarrollo.

Estos planteamientos comenzaron a modificarse a partir de los años cincuenta, circunstancia en la cual en los países andinos fue observable el inicio de un proceso de urbanismo y modernización, que creó presiones más visibles y organizadas hacia el Estado. La urgencia de alfabetizar, ampliar la cobertura de educación básica, la capacitación para el trabajo como un asunto con el cual calificar mano de obra y atender la industrialización en curso, fueron cuestiones que contribuyeron a incluir en la orden del día al joven, como un nuevo sujeto, que debía ser atendido por el Estado. Paralelamente a la urbanización e industrialización, el carácter complejo que iban configurando las sociedades andinas, generó una nueva y más basta presión por democratización del Estado.

Se abre paso a partir de la década de los cincuenta, una dinámica de participación social y política, que contribuyó en parte a reforzar a los partidos políticos y a los ciudadanos, como interlocutores con capacidad de controlar el poder político y obligarlo a actuar con sujeción al Estado de derecho y a producir bienes y servicios para atender las demandas sociales y económicas de la población. Corresponde precisamente a finales de la década del cincuenta las primeras experiencias de creación de organismos públicos encargados de diseñar políticas en favor de los jóvenes (Venezuela). La incorporación del joven a las preocupaciones de la cosa pública, no aparece entonces como un exabrupto, porque será parte de la dinámica natural del crecimiento y complejización de nuestras sociedades a partir de la segunda mitad del presente siglo.

La primera reflexión final que formulamos luego del análisis pormenorizado que se ha hecho sobre los cinco informes nacionales de la subregión andina, es entonces éste que reconoce en primer lugar la existencia del tema juvenil en la organización y funcionamiento del Estado; sólo que con excesiva tardanza y como un asunto que aparecerá subsumido dentro de procesos más globales en los que era imposible seguir prescindiendo del joven. En efecto, la especificidad de la problemática juvenil y su inclusión tardía en la agenda de las actividades estatales, está directamente vinculado a la liquidación de la sociedad tradicional y al proceso de transformación gradual que, con diversos énfasis nacionales se dará en los países andinos, convirtiéndolos en sociedades principalmente urbanas, en trance de industrializarse, modernizar el conjunto de su economía y democratizarse.

Hoy en día no es posible sostener que los Estados de la subregión, no se ocupan para nada del joven, lo remiten a una cuestión de exclusiva responsabilidad de los padres y que por lo tanto, no existen políticas de juventud, salvo lo que de paso y dentro de sus obligaciones generales el Estado hace en materia de educación y de salud. La incipiente industrialización de los cincuenta adquirió un ritmo más intenso y complejo a partir de los setenta. A partir de esta década vía el Pacto Andino, los acuerdos de integración bilateral y la intensificación del comercio internacional en la subregión, la temática del desarrollo y la modernización de nuestras sociedades se convirtió en un tema principal de la agenda.

Es un hecho que aún cuando los resultados, no son hasta la fecha satisfactorios, en orden a indicadores objetivos como: crecimiento económico, incremento de las exportaciones manufacturadas, mejora significativa en todos los índices de calidad de vida, capacidad de procesar tecnología de punta, etc., los países andinos están inmersos en una dinámica de modernización y homologación dentro del sistema internacional, que ha obligado al Estado a nuevos comportamientos, perfectamente medibles en términos de reforma de su estructura, programación científica de sus servicios, atención eficiente y gobernabilidad. El ritmo puede ser diverso y las crisis de carácter económico o político, que afectan a algunos gobiernos de la subregión, pueden ocultar pasajeramente el proceso más amplio de transformación en el que están inmersos los países andinos. Pero el que hayan crisis que no dejan ver la realidad, no debe llevar a la conclusión equivocada de que los procesos de transformación no existen o han sido cancelados.

Ahora bien, el interés de esta constatación radica en que es precisamente a partir de los setenta que la problemática juvenil se hace más visible y más objetiva la presencia de instituciones en el Estado dedicadas a la formulación y ejecución de políticas de juventud. Este hecho inclusive puede citarse como una prueba irrefutable de un cambio en el comportamiento tradicional del Estado, en razón de elementos provenientes de la dinámica social, que lo forzaban a cambiar su estructura y ampliar sus políticas, para atender a sectores percibidos como nuevos sujetos sociales. De acuerdo a la información que hemos procesado, es evidente que el joven será uno de esos nuevos sujetos sociales, que en razón de su presencia masiva en las urbes y su demanda de más educación, capacitación y empleo, se convertirá en un tema de las políticas públicas.

Es importante, como segunda reflexión final, señalar tres hechos directamente vinculados a la cuestión del joven desde la perspectiva del Estado. El primero es que con diversas denominaciones y con niveles de ubicación de variada jerarquía: Ministerio de la Juventud en Venezuela hasta direcciones y subdirecciones sectoriales en otros países, la administración pública incorporó instituciones dedicadas específicamente a poner en práctica políticas de juventud. El segundo factor está vinculado al anterior y se refiere al hecho de la existencia de esas políticas, la asignación de recursos presupuestales públicos y la obtención de créditos internacionales y apoyo de los programas de la cooperación técnica internacional, para llevar a cabo las políticas de juventud. La concentración fue prioritariamente en educación y con asignaciones dispersas y no siempre significativas, en campos como empleo, salud, participación, recreación, deporte, etc.. El tercer factor es que la preocupación por el joven aparecerá vinculada a la renovación política y a la recuperación de la democracia en los países andinos.

El problema radica, sin embargo, en la constatación del fracaso o en todo caso, la obtención de muy pocos resultados satisfactorios, respecto de la situación del joven, su realización personal y una adecuada inserción social, a pesar de la abundancia de instituciones públicas, programas y en menor proporción recursos asignados para ejecutar las políticas públicas referidas a él. Los informes nacionales han sido muy ricos en detallar situaciones y problemas de desorden, confusión, contradicción, inestabilidad, intermitencia, recursos humanos no preparados y en muchas ocasiones improvisación, coyunturalismo y demagogia. En una palabra, las políticas públicas no han sido el reflejo de un conocimiento cabal y actualizado del joven, se han formulado a partir de presupuestos verticales y administrativistas, y, salvo experiencias muy aisladas, no ha habido coordinación, integración intersectorial, especialización y promoción al joven para contar con él como un sujeto activo en el mismo diseño y ejecución de las políticas de juventud.

Estos resultados llevan a sugerir la necesidad de revisar el enfoque con el que se ha venido trabajando en los programas y acciones de la juventud, desde las oficinas públicas. Debemos destacar la preocupación de los informes nacionales en algo que aparece como el elemento clave de la revisión: la valoración del joven. En efecto, los informes aciertan al coincidir en el señalamiento del fracaso de las políticas a consecuencia de haber considerado al joven más como objeto de los programas a llevar a cabo, que como un sujeto de derechos. En este sentido es que puede considerarse que la relación Estado-joven se ha desarrollado con un vicio de origen, que es el de no haber tomado en cuenta la condición de persona de éste, su energía vital, su capacidad y potencia para sugerir alternativas críticas y renovadoras. Desde esta perspectiva, el mejor de los programas puede fracasar si no entra a tratar el asunto desde una concepción propia de lo que es el joven, que lo respete, lo promueva y lo ayude a su realización personal. Esto es, refiriéndose a él como sujeto activo, libre, inteligente y moral. Los informes tienen absoluta razón cuando coinciden en que debe acabarse la etapa de resultados inmediatistas y efectistas, donde lo que interesa es la ejecución de un programa por el programa



y no la posibilidad de transformación en el sujeto mismo.

Sobre la base de una valoración del joven, adquiere sentido la revisión de políticas con miras a la unificación racional de esfuerzos, la creación de entes públicos de coordinación, la generación de un sistema nacional de juventudes, y dentro de estas orientaciones de reforma institucional del Estado, en la parte que se ocupa de la juventud, ingresar al rediseño de las políticas y los recursos, en función de las prioridades asignadas y la viabilidad de los programas. Este nivel de reflexión nos parece puede sintetizarse en el concepto de necesidad de racionalizar el esfuerzo del Estado en su acercamiento y trato a la problemática juvenil, a partir de un eje, que consistiría en la valoración del joven como sujeto de derechos, el respeto a su identidad y el fortalecimiento de lo que son criterios humanísticos y de apoyo científico-tecnológico, en todo lo que tenga que hacerse desde el Estado por el joven.

Finalmente, el estudio que hemos hecho de los cinco informes nacionales sobre políticas de juventud en los países andinos, nos lleva necesariamente a reflexionar sobre la cuestión de la participación de los jóvenes y el estímulo a la creación de organizaciones juveniles autónomas. Este aspecto nos parece, en cierto modo, tanto o más relevante que hablar de educación o empleo. Asumimos que esto inevitablemente tiene que ser parte de las políticas del Estado. Pero no estamos seguros que haya clara conciencia de la necesidad de hacer esas políticas a partir de un reconocimiento explícito del protagonismo juvenil. Existe todavía en la región demasiado temor y prejuicio respecto al joven. Se tiende a exagerar su rebeldía y a veces se hace demasiado escándalo sobre los porcentajes, muy altos por cierto, de jóvenes implicados en conductas antisociales y de delincuencia urbana. Por cierto, se repara menos en las causas y responsabilidades estatales y de la sociedad de estas conductas desviadas. Pero nos interesa proponer un punto de vista que corrija estos temores y posiciones cerradas que neutralizan el acceso de los jóvenes a una participación social y política, que les dé mayor presencia y responsabilidad en la construcción de su propio espacio humano y en el de la sociedad misma.

La participación no solamente debería liquidar las tendencias autoritarias, paternalistas y excluyentes, que a nuestro juicio tienen mucho que ver con la desconfianza y escepticismo crecientes que el joven acumula contra el Estado y contra la política. En la perspectiva de este análisis, la participación es un elemento clave. Concomitantemente, también lo es el favorecer la creación de organizaciones juveniles autónomas. En ellas el joven no solamente dará rienda suelta a su imaginación y experiencias vitales, sino que tendrá un espacio ideal para la inserción social positiva, la comunicación y la solidaridad. Por lo demás, es bien sabido que programas de educación, de capacitación, de empleo temporal, de formación de brigadas de voluntarios para campañas sociales y desde luego actividades de tiempo útil: turismo, recreación, deportes, tienen en las organizaciones juveniles un soporte natural para un desarrollo exitoso. Esta perspectiva es la que, a nuestro juicio, más puede contribuir al reforzamiento en el área andina del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina.